RESOLUCIÓN 109/2022, DE 7 DE OCTUBRE, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2022/000361

Asunto: Reclamación presentada por el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E, ante la falta de respuesta a su solicitud de acceso a la información pública por parte del Ayuntamiento de Bilbao.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fechas 20 de octubre de 2020, 25 de enero de 2021, 5 de mayo de 2022 y 13 de mayo de 2022, el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E presentó varias solicitudes de información ante el Ayuntamiento de Bilbao, mediante las que requería lo siguiente:

> *"20-10-2020*
> *A la atención de: Jefe de la Policía Municipal de Bilbao-Directora de RRHH del Ayuntamiento de Bilbao. Consulta sobre obligación de ir de paisano a patrullas uniformadas de la Policía Municipal de Bilbao.*
> *25-1-2021*
> *A la atención de: Concejala de Seguridad Ciudadana: ……...Directora de Organización y Gestión de Recursos Humanos: ……... Tal y como requerimos el día 20 de octubre de 2020 (2020-579444) nuevamente solicitamos se nos informe de la regulación normativa en la cual se basan las ordenes emitidas desde las diferentes jefaturas de las Inspecciones Vecinales hacia los agentes, para que realicen cometidos de paisano vistiendo su propia ropa de calle. Así mismo, insistimos en que se nos dé cuenta de las previsiones de remuneración, dotación y formación específica existentes y las proporcionadas e impartidas a los agentes que realizan cometidos de paisano.*
> *5-5-2022*
> *El día 20 de octubre de 2020 (Reg. 2020-579444) solicitamos al Intendente Jefe la Policía Municipal la regulación normativa en la cual se basaban las ordenes de realizar el servicio de Paisano, solicitando información sobre la previsión de remuneración, dotación y formación. La contestación fue derivarnos a la Directora de RRHH, cosa que hicimos no teniendo contestación alguna.*
> *En fecha 25 de enero de 2021 volvimos a registrar escrito instando a recibir la información solicitada (2021-506599).*
> *Como a fecha de hoy no hemos tenido contestación, volvemos a solicitar una vez más, a la Directora de Organización y Gestión de Recursos Humano para que responda a nuestra solicitud.*

13-5-2022
Que, conforme dispone el artículo 52.3 de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el artículo 56 del Decreto Legislativo 1/2020 de 22 de julio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco y con la Orden de 24 de septiembre de 2012 de la Consejera de Interior, Justicia y Administración Pública por la que se publica el Manual de Uniformidad y Signos Distintivos Externos de las Policías del País Vasco, se deduce que los miembros de los Cuerpos de las Policías Locales del País Vasco tienen la obligación de prestar servicio uniformados, si bien existe la posibilidad de hacerlo sin uniforme, previa solicitud del Alcalde al Subdelegado del Gobierno de cada provincia.
Que en estos momentos, existe cierta problemática entre el personal de la Policía Local en cuanto a las ordenes relativas a prestar servicio no uniformado, por lo que al objeto de conocer la situación y actuar en consecuencia, S.V.P.E, viene a SOLICITAR INFORMACIÓN RELATIVA A LA PETICIÓN EFECTUADA AL SUBDELEGADO DE GOBIERNO EN VIZCAYA PARA QUE AUTORIZASE LA PRESTACIÓN DE SERVICIO NO UNIFORMADO POR LOS COMPONENTES DE LA POLICÍA LOCAL DEL AYUNTAMIENTO DE BILBAO".

2.- Con fecha 30 de agosto de 2022, ante la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de Bilbao, el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E interpone reclamación ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública en los siguientes términos:

"Que por medio del presente escrito, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10.3º de la Ley Orgánica de Libertad Sindical en relación con el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, en fecha 13 de mayo del 2022 se solicitó al Ayuntamiento de Bilbao, dada las dudas surgidas sobre la obligatoriedad de realizar labores de paisano, información relativa a petición efectuada al Subdelegado de Gobierno en Bizkaia para que autorizase la prestación de servicio No uniformado por los componentes de la Policía Municipal de Bilbao.
Comentar que dicha solicitud ya fue tramitada en fecha 20/19/2022 y 25/01/2021
SOLICITAMOS:
Una vez pasado el plazo administrativo correspondiente, y no habiendo recibido contestación alguna por parte del Ayuntamiento de Bilbao, procedemos a tramitar la reclamación pertinente ante la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública."

A la citada reclamación acompaña copia de las 4 solicitudes efectuadas por el canal electrónico ante el Ayuntamiento de Bilbao.

3.- Con fecha 2 de septiembre de 2022, esta Comisión da traslado electrónico de la reclamación al Ayuntamiento de Bilbao con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo. Dicha notificación resultó aceptada por el Ayuntamiento el día 5 de septiembre.

4.- Pasado el plazo otorgado al efecto, a la fecha de la presente Resolución, el Ayuntamiento de Bilbao no ha realizado alegación alguna. Atendiendo a la siempre necesaria toma en consideración de las variables que pudieran afectar a los límites de acceso a la información, o de las dificultades que pudieran existir para proporcionar la información por encontrarse en curso de elaboración o de publicación, o por necesidad de reelaboración etc., hemos de manifestar que hubiera sido deseable conocer el criterio de dicho Ayuntamiento, quien podría haber aportado elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. No obstante, aunque es de lamentar la falta de colaboración con esta Comisión, la ausencia de alegaciones por parte del Ayuntamiento de Bilbao no impide resolver la reclamación presentada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, esta Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en relación con la regulación que establece el artículo 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Institución Locales de Euskadi.

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a esta Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno define la información

pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el supuesto que nos ocupa, en caso de existir la información que se solicita, estaría en poder del Ayuntamiento de Bilbao, por resultar de su competencia.

4.- Las reiteradas solicitudes de información fueron presentadas con fechas 20 de octubre de 2020, 25 de enero de 2021, 5 de mayo de 2022 y 13 de mayo de 2022, por el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E ante el Ayuntamiento de Bilbao, tal y como se acredita mediante justificante de presentación electrónica. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el Ayuntamiento de Bilbao contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. El reclamante afirma no haber recibido respuesta, no habiendo sido desvirtuada esta afirmación por el Ayuntamiento en el plazo de audiencia concedido al efecto.

5.- El Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E interpone la reclamación que nos ocupa, con fecha 30 de agosto de 2022, ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. En este sentido, el artículo 24.2 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Por su parte, el artículo 24.3 establece que la tramitación de las reclamaciones ha de ajustarse a lo dispuesto en materia de recursos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En este sentido, el artículo 122.1 de la citada Ley dispone que, en el caso de que el acto administrativo que se recurre no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo cual la reclamación ha de entenderse presentada en plazo.

6.-Entrando ya en el análisis concreto de la información solicitada, es necesario destacar que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma o al ámbito económico y presupuestario, así la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete*

a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… En el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento… La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos... en materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos,…en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos…"

7.- Por su parte, en el Capítulo II de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, relativo a las obligaciones de publicidad activa de las entidades locales vascas se incide con mayor exigencia en la publicación de información que "*facilite el ejercicio del control del poder, de la actividad político-institucional y de la actuación administrativa de los entes locales, así como que garantice la rendición de cuentas de las representantes y los representantes públicos y el escrutinio de su gestión por la ciudadanía*."

8.- *El capítulo III de la* Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno *"configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente*

protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular."

9.- Por su parte, en el Capítulo III de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, relativo a los principios en materia de acceso a la información pública y órgano de reclamaciones, establece que "*Las limitaciones establecidas en la legislación básica en materia de transparencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública serán interpretadas con carácter restrictivo y mediante un proceso de evaluación entre el daño presumiblemente producido al interés público y privado que se invoque frente a la relevancia o trascendencia de la información solicitada y su necesidad objetiva para llevar a cabo un escrutinio democrático de la acción de gobierno".* Dichos límites no son de aplicación directa en ningún caso, son de carácter potestativo, y debe justificarse su aplicación basándose en motivos de interés público y habiendo previamente valorado el perjuicio o daño que la aportación de la información supondría.

10.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En este sentido, ha de tomarse en consideración también que la solicitud de información ha sido realizada por un sindicato, el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E. Los sindicatos tienen reconocido un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos. La Constitución española da reconocimiento expreso en su artículo 7 a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que "*contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios*", lo que conlleva en la legislación laboral el reconocimiento de una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones. Entre ellas, y en el seno de la Administración Pública, el derecho de información de las juntas de personal y delegados de personal que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se reconoce también a las secciones y delegados sindicales constituidos en los centros de trabajo de aquélla, el cual viene concretado en el artículo 9 de la citada ley, cuyo reconocimiento resulta esencial para la existencia de un auténtico y efectivo derecho de libertad sindical.

El artículo 40.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público recoge entre las funciones de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal la de recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento. La jurisprudencia ha señalado que no implica una lista cerrada y completa, sino abierta, que permite incluir otras que se consideren necesarias para el ejercicio de sus respectivas funciones y la defensa de la libertad sindical.

11.- Entrando en el análisis concreto de la información solicitada debe hacerse referencia a la normativa que resulta de aplicación en la materia. Por una parte, el artículo 56.1 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco, establece que *"La uniformidad, armamento y equipamiento de las policías locales atenderá a lo que se establezca en desarrollo de lo dispuesto en las letras h) e i) del artículo 37.1 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi".* El artículo 37.1 i) determina que "*La coordinación de las Policías locales de Euskadi habrá de respetar en todo caso la Autonomía local, y, sin perjuicio de aquellas otras previstas en esta ley, comprenderá: Establecer las características comunes de los uniformes, insignias, distintivos, equipo, vehículos y demás complementos de las policías locales que puedan ser uniformados, para garantizar la efectividad operativa y la identificación pública de los policías locales, sin perjuicio de que cada municipio pueda añadir elementos característicos propio*s".

En desarrollo de este precepto, la Orden de 24 de septiembre de 2012, de la Consejera de Interior, Justicia y Administración Pública, por la que se publica el «Manual de uniformidad y signos distintivos externos de las policías locales de Euskadi», recoge los trabajos realizados entre el entonces Departamento de Interior competente en materia de seguridad y la Asociación de Municipios Vascos-Eudel, a través de la suscripción de un convenio de colaboración en materia de policías locales para la homogeneización de los distintos cuerpos de policía local en relación con las plantillas, medios técnicos, uniformidad y sistemas de acreditación, para lo cual se crearon grupos o mesas de trabajo específicos formados por representantes y personas expertas de los municipios, del Departamento de Interior y representantes de los/las trabajadores/as. En documento anexo a esta Orden, se recoge dicho Manual, que contiene las directrices básicas para la homogeneización de la uniformidad y otros elementos externos de identificación de los cuerpos de la policía local de Euskadi, que sirvan de referencia y criterio orientador a la hora de adoptar decisiones al respecto por las autoridades locales. En él se expone lo siguiente:

"1. Objeto . Se consideran signos externos de identificación de las Policías Locales del País Vasco: a) El vestuario, que se compone de las prendas de uniformidad, insignias identificativas y distintivos necesarios para el desempeño de la actividad policial. b) El diseño de los vehículos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
2.1. Se define como uniformidad, el conjunto de normas que regulan el diseño, color y características del vestuario, distintivos y otros efectos, para el ejercicio de sus diferentes actividades y tareas, en función de las diferentes condiciones climatológicas.
2.2.– Uso del uniforme. 1) Todos los miembros de los Cuerpos de Policía Local del País Vasco deben vestir el uniforme reglamentario cuando estén de servicio, salvo el caso de autorización expresa por parte de la Jefatura del Cuerpo de Policía Local, y con los requisitos de ésta, en cuyo supuesto, deberán identificarse con el documento de acreditación profesional. 2) Fuera del horario de servicio, no debe autorizarse el uso del uniforme y material complementario, salvo en los casos y en los actos sociales de especial relevancia, expresamente autorizados por la autoridad municipal competente".

El artículo 58 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco, define la Jefatura del cuerpo en los siguientes términos: "*La determinación de la categoría correspondiente a los puestos de trabajo de jefatura de la Policía local, cuando esta sea unipersonal, corresponderá a la categoría que se encuentre jerárquicamente más arriba en la estructura aprobada para el Cuerpo de Policía local, atendiendo a los criterios establecidos en el artículo anterior*".

A esta Comisión no compete poner en duda lo afirmado por el reclamante en cuanto a que de la normativa citada en los párrafos anteriores, también citada por el reclamante, se deduzca que "*los miembros de los Cuerpos de las Policías Locales del País Vasco tienen la obligación de prestar servicio uniformados, si bien existe la posibilidad de hacerlo sin uniforme, previa solicitud del Alcalde al Subdelegado del Gobierno de cada provincia"*. Sin embargo, en la citada Orden de 24 de septiembre de 2012, de la Consejera de Interior, Justicia y Administración Pública, por la que se publica el «Manual de uniformidad y signos distintivos externos de las policías locales de Euskadi», únicamente se recoge de forma expresa lo siguiente: "*Todos los miembros de los Cuerpos de Policía Local del País Vasco deben vestir el uniforme reglamentario cuando estén de servicio, salvo el caso de autorización expresa por parte de la Jefatura del Cuerpo de Policía Local, y con los requisitos de ésta, en cuyo supuesto, deberán identificarse con el documento de acreditación profesional*". Ello hubiera podido ser esclarecido en el periodo de audiencia concedido al Ayuntamiento de Bilbao, pero al no haber sido así, únicamente procede determinar

que de existir dicha solicitud, se haga saber al reclamante, debiendo únicamente proteger para el acceso completo a su contenido, lo que se derive de la aplicación de los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, esto es, elementos que pudieran figurar en relación con la seguridad pública o con la protección de datos de carácter personal, como, por ejemplo, firmas manuscritas o números de documento nacional de identidad.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E, ante la falta de respuesta a su solicitud de acceso a la información pública por parte del Ayuntamiento de Bilbao.

Segundo.- Emplazar al Ayuntamiento de Bilbao para que, en el plazo de 10 días, proporcione la información solicitada a la entidad reclamante en el sentido señalado en el fundamento jurídico 11.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la entidad reclamante y al Ayuntamiento de Bilbao.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación a la entidad reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz

Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

MIREN MARTIARENA BARKAIZTEGI